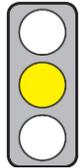


KERNPUNKTE

Ziel des Grünbuchs: Die Kommission will sich einen Überblick über die nationalen Sicherheitsbestimmungen für Touristenunterkünfte verschaffen, um daraus ggf. EU-weite Folgemaßnahmen abzuleiten.

Betroffene: Verbraucher, Anbieter von Touristenunterkünften.



Pro: EU-weit verfügbare Informationen über die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbestimmungen sowie über deren Überwachung und Durchsetzung können die Sicherheit zu einem Parameter im internationalen Wettbewerb um Reisende machen.

Contra: Die Entscheidung über „spezielle Sicherheitsmaßnahmen“ für „schutzbedürftige“ Verbraucher – namentlich für alte Menschen beim Brandschutz – sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

INHALT

Titel

Grünbuch COM(2014) 464 vom 22. Juli 2014: **Sicherheit touristischer Beherbergungsleistungen**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Das Grünbuch befasst sich mit der Sicherheit europäischer Touristenunterkünfte. Dazu zählt die Kommission das Spektrum von Hotels über Ferienapartments und Jugendherbergen bis zu Campingplätzen.
- 2013 gab es 2,6 Mrd. Übernachtungen in europäischen Touristenunterkünften (S. 4).
- Laut einer Umfrage der Kommission fühlen sich Übernachtungsgäste in der EU in „hohem Maß“ sicher (S. 4). Nur 6% der Befragten berichten von „Sicherheitsproblemen“ in ihrem Haupturlaub 2013 (Anhang I).
- Die Kommission will mit dem vorliegenden Grünbuch (S. 10, 18)
 - ihre Vorstellungen und Erwägungen darlegen, wie das Vertrauen der Anbieter und Verbraucher, ggf. auch durch Folgemaßnahmen auf EU-Ebene, gesteigert werden kann und
 - weitere Informationen über die Sicherheit von Touristenunterkünften sammeln, indem sie eine öffentliche Konsultation durchführt.
- Die Kommission stellt fest, dass die Kompetenz zur Sicherheit von Touristenunterkünften bei den Mitgliedstaaten liegt (S. 5).

► Touristenunterkünfte und nationale Sicherheitsbestimmungen

- Touristenunterkünfte bieten, so die Definition der Kommission, gegen Entgelt eine kurzzeitige – gewöhnlich bis zu einem Monat dauernde – Beherbergung an. Dazu zählen insbesondere (S. 8 f.)
 - Hotels und „ähnliche“ Beherbergungsstätten sowie Motels,
 - Ferienhäuser und Hütten, Kinder- und andere Ferienlager, Gästewohnungen und „Gästebungalows“, Chalets, Jugendherbergen und Berghütten,
 - Campingplätze, Freizeitcamps, Camps für Fischer und Jäger, Schutzhütten und Biwakeinrichtungen für Zelte sowie
 - private Ferienunterkünfte, wie Häuser und Wohnungen.
- In den Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Sicherheitsbestimmungen für Touristenunterkünfte (S. 7). Diese betreffen etwa
 - den „Zustand“ der Räumlichkeiten, wie Mobiliar und Balkone, und des Geländes, wie Spielplätze,
 - die Qualifikation der Anbieter und
 - die behördliche Überwachung.
- Die Kommission will ermitteln, welches „Niveau“ die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbestimmungen aufweisen (S. 6, 12).
- Das „Sicherheitsniveau“ von Touristenunterkünften hängt davon ab, ob (S. 7, 9, 12, 14; Anhang I)
 - die Räumlichkeiten und das Gelände barrierefrei zugänglich sind,
 - Bestimmungen zum Brandschutz bestehen,
 - Bestimmungen zum Schutz gegen „Kohlenmonoxidrisiken“, z.B. Leckagen durch unsachgemäß bediente Heizungssysteme, bestehen,
 - Touristenunterkünfte in den Sicherheitsbestimmungen der Mitgliedstaaten nach Bauart, Alter, Größe und Höhe „kohärent“ definiert sind,
 - Evakuierungs- und Katastrophenschutzpläne sowie Notfallausrüstungen zur Schadensreduzierung bei Unfällen vorhanden sind,
 - Verfahren für Gefahren- und Unfallmeldungen an die Behörden existieren,

- die Anbieter von Touristenunterkünften qualifiziert und ihre Angestellten geschult sind,
 - die Sicherheit „schutzbedürftiger“ Verbraucher – wie Senioren, Familien und Menschen mit dauerhaften Behinderungen oder vorübergehenden „Mobilitätseinschränkungen“ – berücksichtigt wird und
 - ein „Sicherheitsmanagement“, d.h. ein Verfahren, das eine Risikobewertung ermöglicht, besteht.
- **Anwendung und Überwachung der Sicherheitsbestimmungen, Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten**
- Die Kommission will die Anwendung der Sicherheitsbestimmungen prüfen. Insbesondere will sie ermitteln, ob „regelmäßig“ Schulungen und Qualifizierungsmaßnahmen zu den Sicherheitsbestimmungen für die Angestellten und Manager von Touristenunterkünften angeboten werden. Auch nationale Lehrpläne und Berufsausbildungen sollen daraufhin geprüft werden. (S. 16; Anhang I)
 - Die Kommission will die mitgliedstaatliche Überwachung und Durchsetzung der Sicherheitsbestimmungen bewerten (S. 11). Dazu will sie herausfinden, ob die Mitgliedstaaten (S. 11, 15)
 - Behörden benannt haben, die die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen überwachen und ggf. „angemessene“ Maßnahmen, z.B. strengere Überwachung und Bußgelder, anordnen können,
 - die Amtshilfe sowie den Informationsaustausch zwischen den nationalen Behörden gewährleisten,
 - Indikatoren festgelegt haben, mit denen die Einhaltung der Sicherheitsbestimmungen gemessen und überwacht werden kann („Compliance“),
 - Daten über Unfälle und Verletzungen in Touristenunterkünften „systematisch“ erfassen und bewerten; laut Kommission gibt es hierüber bislang kaum zwischenstaatlich vergleichbare Daten, weil die Mitgliedstaaten „Imageschäden“ fürchten; sie will herausfinden, wie sich „minimal harmonisierte“ Daten effizient sammeln lassen.
 - Die Kommission will herausfinden, welche Bereiche der Sicherheit von Touristenunterkünften sich für eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten eignen (S. 12).
- **Auswirkungen unterschiedlicher Sicherheitsbestimmungen**
- Die Kommission will mögliche Regelungslücken in den mitgliedstaatlichen Sicherheitsbestimmungen ermitteln. Das soll verhindern, dass die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbestimmungen „grenzübergreifende Anbieter“ – insbesondere internationale Hotelketten – nicht „angemessen erfassen“ und so von diesen „umgangen“ werden können. (S. 6 f.)
 - Die Kommission will prüfen, ob Unterschiede in den nationalen Sicherheitsbestimmungen (S. 13)
 - den Binnenmarkt „verzerrten“ und
 - das grenzübergreifende Angebot von Touristenunterkünften beschränken.
- **Berücksichtigung von KMU und „schutzbedürftigen“ Verbrauchern**
- 97% der Anbieter von Touristenunterkünften sind „kleine und kleinste“ Unternehmen. Die Umsetzung der Sicherheitsbestimmungen ist für „kleine und mittlere“ Unternehmen (KMU) – dazu zählt die Kommission Touristenunterkünfte mit bis zu 249 Angestellten – „zeitaufwendiger“ und „kostenintensiver“ als für große. Daher will die Kommission einen „angemessenen Mittelweg“ zwischen geringerem Verwaltungsaufwand für KMU und der Verbrauchersicherheit anstreben. (S. 13; Anhang I)
 - Die Kommission will „spezielle Sicherheitsmaßnahmen“ für „schutzbedürftige“ Verbraucher untersuchen. Hierzu zählt sie eine besondere Berücksichtigung von Menschen mit dauerhaften Behinderungen oder vorübergehenden „Mobilitätseinschränkungen“ – nicht zuletzt auch von alten Menschen – bei Brandschutzmaßnahmen sowie in Evakuierungs- und Katastrophenschutzplänen. (S. 14)
- **Regulierungsebene und alternative Instrumente**
- Die Kommission will prüfen, ob lokale, nationale oder europäische Sicherheitsbestimmungen für Touristenunterkünfte am „wirksamsten“ sind (S. 16).
 - Die Kommission will prüfen, ob bei der Normung von Dienstleistungen „Sicherheitsbelange“ stärker berücksichtigt werden können (S. 15).
 - Die Kommission will prüfen, ob freiwillige Leitlinien – z.B. der 2008 vom Dachverband für Hotels, Restaurants und Cafés in Europa (HOTREC) herausgegebene Leitfaden zur Umsetzung der Brandschutz-Empfehlung des Rates (sog. „MBS-Methodik“) – und Verhaltenskodizes zu „bewährten Verfahren“ ähnlich wirksam sind wie gesetzgeberische Maßnahmen, um die Sicherheitsbestimmungen EU-weit zu vereinheitlichen (S. 16 f.; Anhang I).
- **Empfehlung über Brandschutz**
- Die Kommission erwägt, die Empfehlung des Rates über den Brandschutz in bestehenden Hotels (86/666/EWG) zu überarbeiten. Die Empfehlung enthält bislang nur Grundsätze für die Brandschutzvorschriften der Mitgliedstaaten, z.B. zu Fluchtwegen. Die Kommission fordert, dass in Hotels der EU das „höchstmögliche“ Brandschutzniveau gilt. (S. 11)

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Zwar sind die Mitgliedstaaten für die Sicherheit von Touristenunterkünften zuständig, jedoch legt die „grenzübergreifende Dimension“ Überlegungen in allen Mitgliedstaaten nahe (S. 5).

Politischer Kontext

Schon in der Empfehlung über den Brandschutz in bestehenden Hotels (86/666/EWG) und dem daran anknüpfenden Bericht über die Anwendung der Empfehlung [KOM(2001) 348] nahm sich die Kommission der Sicherheit in Touristenunterkünften an. In dem Bericht über die Sicherheit von Dienstleistungen für Verbraucher [KOM(2003) 313] sah sie Bedarf für die prioritäre Erhebung von Daten über Unfälle in Touristenunterkünften. In der Agenda für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen europäischen Tourismus [Mitteilung KOM(2007) 621] identifizierte die Kommission die Sicherheit von Touristen als grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung des Tourismus in der EU. Ähnlich argumentierte sie in der Mitteilung zur Tourismuspolitik [KOM(2010) 352; s. [cepAnalyse](#)], in der sie ankündigte, auf politische Initiativen zur Verbesserung der Sicherheitsvorschriften in Touristenunterkünften, insbesondere beim Brandschutz, hinzuwirken.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Gesundheit und Verbraucher (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatte N. N.; Beschäftigung und soziale Angelegenheiten; Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit; Industrie, Forschung und Energie; Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Regionale Entwicklung; Kultur und Bildung
Bundesministerien:	Wirtschaft und Energie (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Tourismus (federführend); Recht und Verbraucherschutz; Wirtschaft und Energie
Konsultationsverfahren:	Jeder Bürger darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 30. November 2014. http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/dgs_consultations/ca/consultation_20141130_tourism_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

EU-weit verfügbare Informationen über die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbestimmungen für Touristenunterkünfte sowie über deren Überwachung und Durchsetzung können die Transparenz insbesondere für Auslandsreisende erhöhen. Sie erleichtern eine Abwägung, ob die Sicherheitsbestimmungen eines Mitgliedstaates dem eigenen Sicherheitsbedürfnis entsprechen, und **können so die Sicherheit zu einem Parameter im internationalen Wettbewerb um Reisende machen.**

Ähnliches gilt für die „systematische“ EU-weite Erfassung von Daten über Unfälle und Verletzungen in Touristenunterkünften. Allerdings bleibt unklar, was die Kommission unter „minimal harmonisierten“ Daten versteht. In Mitgliedstaaten, die bislang keine Daten erheben, entstehen Erhebungskosten.

Es ist jedoch fraglich, ob Verbraucher EU-weite Informationen auch tatsächlich nutzen. Denn die Sicherheit von Touristenunterkünften scheint in der Praxis gewährleistet zu sein. Die Kommission räumt selbst ein, dass lediglich 6% der Touristen in ihrem Haupturlaub 2013 „Sicherheitsprobleme“ feststellten. Es ist somit zu befürchten, dass der zusätzliche bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis zum potenziellen Ertrag steht. Falls internationale Hotelketten und andere grenzübergreifende Anbieter von Touristenunterkünften aufgrund von Regelungslücken mitgliedstaatliche Sicherheitsbestimmungen nicht einhalten müssen, könnte der Wettbewerb zu Lasten der nationalen Anbieter verzerrt werden. Mögliche Regelungslücken, die grenzübergreifende Anbieter betreffen, müssen daher geschlossen werden.

Die Bedenken der Kommission, dass Unterschiede in den nationalen Sicherheitsbestimmungen den Binnenmarkt „verzerrten“, sind unbegründet. Zwar führen unterschiedlich hohe nationale Sicherheitsbestimmungen bei Anbietern von Touristenunterkünften zu unterschiedlichen Kosten, sodass Anbieter aus einem Mitgliedstaat mit hohen Sicherheitsbestimmungen höhere Kosten und mithin höhere Preise aufweisen. Eine „Marktverzerrung“ leitet sich daraus jedoch nicht ab, da die Sicherheit von Touristenunterkünften ein Dienstleistungsmerkmal ist, dem Verbraucher eine individuelle Bedeutung beimessen. Verbraucher mit einem hohen Sicherheitsbedürfnis verfügen über eine entsprechende Zahlungsbereitschaft und werden eine Touristenunterkunft in einem Mitgliedstaat mit hohen Sicherheitsbestimmungen wählen. Das setzt gleichwohl voraus, dass sich Verbraucher über die Unterschiede in den nationalen Sicherheitsbestimmungen mit geringem Aufwand informieren können.

Die Entscheidung über „spezielle Sicherheitsmaßnahmen“ für „schutzbedürftige“ Verbraucher – namentlich für alte Menschen beim Brandschutz sowie in Evakuierungs- und Katastrophenschutzplänen – sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Sie verfügen über ausreichend Anreize, die Interessen dieser Gruppe angemessen zu berücksichtigen. Wenn dies nicht geschieht, haben außerdem die Anbieter von Touristenunterkünften im Wettbewerb um die wachsende Gruppe der alten Menschen einen Anreiz, Sicherheitsstandards einzuführen, die diesen angemessen sind. Auf EU-Ebene sollten lediglich Gütesiegel für solche Touristenunterkünfte eingeführt werden, um die Transparenz zu erhöhen und den Wettbewerb zu intensivieren.

Die Erwägung, „Sicherheitsbelange“ bei der Normung von Dienstleistungen und Sicherheitsbestimmungen in freiwilligen Leitlinien und Verhaltenskodizes stärker zu berücksichtigen, lässt den Mitgliedstaaten Spielraum für Abweichungen entsprechend den nationalen Präferenzen. Dies ist ein dezentraler, marktnaher Ansatz.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die Kompetenzen für mögliche Folgemaßnahmen zur Sicherheit von Touristenunterkünften hängen von deren inhaltlicher Ausgestaltung ab:

Die EU hat im Tourismussektor lediglich eine Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz (Art. 195 AEUV). Sie darf nur bestehende Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Tourismussektor durch gesetzliche oder nicht-gesetzliche Maßnahmen unterstützen bzw. ergänzen, wobei die Harmonisierung nationaler Vorschriften ausdrücklich ausgeschlossen ist (Art. 2 Abs. 5, Art. 195 Abs. 2 AEUV). Konkret darf die EU zum einen Maßnahmen erlassen, um ein günstiges Umfeld für die Entwicklung der Anbieter im Tourismussektor zu schaffen, z.B. durch die finanzielle Förderung von KMU (Art. 195 Abs. 1 lit. a AEUV). Zum anderen darf sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, z.B. durch den Austausch bewährter Praktiken, unterstützen (Art. 195 Abs. 1 lit. b AEUV). In beiden Fällen müssen die Mitgliedstaaten jedoch bereits die Initiative für solche Maßnahmen ergriffen haben.

Neben einer Unterstützungs- und Ergänzungskompetenz kann die EU Maßnahmen zur Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 AEUV) nur erlassen, wenn sich die wichtigsten Ziele, Inhalte und beabsichtigten Wirkungen der Maßnahmen auf den Binnenmarkt beziehen (vgl. Europäischer Konvent, CONV 375/1/02 REV 1, S. 12). Zudem können der Rat und die Kommission Empfehlungen – z.B. zum Brandschutz – abgeben (Art. 292 AEUV). Da diese für die Mitgliedstaaten unverbindlich sind, ist eine materielle Kompetenzgrundlage hierfür nicht erforderlich.

Subsidiarität

Derzeit nicht beurteilbar.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Derzeit nicht beurteilbar. Eventuelle gesetzliche Regelungen sind nicht verhältnismäßig, wenn problemgerechte freiwillige Leitlinien ausreichen.

Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Auswirkungen auf das deutsche Recht

Derzeit nicht beurteilbar.

Zusammenfassung der Bewertung

EU-weit verfügbare Informationen über die mitgliedstaatlichen Sicherheitsbestimmungen für Touristenunterkünfte sowie über deren Überwachung und Durchsetzung können die Sicherheit zu einem Parameter im internationalen Wettbewerb um Reisende machen. Es ist jedoch fraglich, ob Verbraucher EU-weite Informationen nutzen, denn die Sicherheit von Touristenunterkünften scheint in der Praxis gewährleistet zu sein. Die Entscheidung über „spezielle Sicherheitsmaßnahmen“ für „schutzbedürftige“ Verbraucher – namentlich für alte Menschen beim Brandschutz – sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.